

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1365 de 2012

Carpeta Nº 113 de 2010	Comisión Especial con fines legislativos vinculados al lavado de activos y crimen organizado

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de noviembre de 2012

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gonzalo Mujica.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Juan José Bentancor, Gustavo Bernini, Jorge Gandini y Álvaro Fernández.

Invitados: Señor Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, licenciado Carlos Díaz Fraga, acompañado por las doctoras Fernanda González y Natalhie Heilmann.

=====II=====

SEÑOR PRESIDENTE (Mujica).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión tiene mucho gusto en recibir a la delegación de la Secretaría Nacional Antilavado, integrada por su titular, licenciado Carlos Díaz Fraga, y por las doctoras Fernanda González y Natalhie Heilmann.

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- En primer lugar, quiero agradecer la posibilidad de compartir un tema que suele manejarse como para iniciados, pero que quienes estamos en esto sentimos la necesidad de que se divulgue de la mejor manera y que llegue a todos los ámbitos de nuestra sociedad.

Es un tema amplio y, en muchos aspectos, aún sin definir. Les vamos a dejar las cuarenta recomendaciones y sus notas explicativas -vamos a informarles por vía electrónica sobre los avances que se produzcan- y también un documento de trabajo de GAFISUD que acabamos de recibir -está en inglés- con la única finalidad de dar cuenta de si grado de evolución, que aún no ha sido resuelto definitivamente, sobre todo en lo que tiene que ver con los criterios de aplicación y de evaluación. De ahí que aún tengamos cierto grado de incertidumbre sobre algunos de los aspectos que vamos a abordar ahora, sin perjuicio de lo cual queremos compartirlos con ustedes.

El GAFI es un organismo creado en 1989 por el G7; está integrado por 33 miembros -31 países y 2 organizaciones internacionales-, 20 observadores y 5 grupos regionales. Realmente es un organismo poderoso. De los miembros plenos, tres también son del GAFISUD: Argentina, Brasil y México. Hacemos esta referencia para dimensionar la presencia y la capacidad del GAFI para influir en determinadas políticas de los países.

Entre los grupos regionales está el GAFISUD, que Uruguay integra. Fue fundado en el año 2000 y, originalmente, estaba integrado por 10 países; posteriormente, se incorporaron Costa Rica y Panamá. Cuba ha solicitado ingresar, y en este momento estamos estudiando la documentación de su régimen; existe la posibilidad de que en diciembre, cuando Uruguay se haga cargo de la Presidencia del organismo, se decida su ingreso como miembro pleno.

GAFISUD es un organismo que también tiene una estructura con observadores, similar a la del GAFI, Realmente es un organismo bastante fuerte e importante y se encarga de realizar las evaluaciones de los países en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones. Generalmente GAFISUD hace las evaluaciones con equipos integrados por especialistas en los ámbitos financiero, legal y operativo. Las delegaciones que realizan las evaluaciones están integradas por representantes del GAFI, del Fondo Monetario Internacional y de cualquier otro organismo que pueda colaborar en la evaluación y que tenga alguna especialidad.

Las famosas recomendaciones del GAFI pretenden cubrir lo que tienen todos los sistemas nacionales, fundamentalmente en materia de prevención y de represión. También pueden cubrir algo que queda en el medio, que en nuestra jerga llamamos detección, pero podemos hablar cómodamente de prevención y represión.

¿Cómo ha evolucionado el sistema financiero internacional? En 1990 -recordemos que el GAFI fue fundado en 1989-, el GAFI establece 40 recomendaciones, originadas en la necesidad de combatir el lavado de dinero producto de la droga. En 1996, las 40 recomendaciones fueron revisadas a efectos de desvincularlas de esa estrecha relación con el narcotráfico, en el entendido de que había otros delitos graves que debían ser vistos desde la perspectiva del lavado de activos. Luego de los atentados de setiembre de 2001, el G20 adjudica al GAFI la financiación del terrorismo a través de 8 recomendaciones, a las que luego se agrega otra. Esto es lo que ha venido funcionando

hasta el 16 de febrero de 2012: las 40+9, o lo que también llamamos la Tercera Ronda. Todas las evaluaciones del mundo se han hecho a la luz de estas 40+9 recomendaciones, pero algunos aspectos aún están en proceso de ser concretadas. En el año 2012 se establecen cuarenta nuevas recomendaciones que son las que, desde nuestro punto de vista, habrán de regir el escenario del mundo en los próximos diez años, en múltiples aspectos del ámbito económico y financiero.

Generalmente, las evaluaciones del GAFI son bastante más severas que las de la OCDE en cuanto a sus consecuencias: cuando el GAFI incluye a un país en una lista, sus acciones son inmediatas. Vale la pena tener en cuenta que puede generar dificultades realmente importantes a los países. Nosotros tenemos la coordinación de los grupos de evaluadores de GAFISUD y generalmente participamos de las misiones de alto nivel. Una de las propuestas que hemos hecho es colaborar con aquellos países de GAFISUD que tienen dificultades. Advertimos los enormes esfuerzos que hacen para salir de las listas cuando caen en alguna, en función de los perjuicios que tienen. Quizás ahora, a medida que vayamos avanzando, veamos cuál es la perspectiva que tenemos en nuestro país.

En las nuevas 40 recomendaciones hay un cambio de filosofía. Mientras en las tres rondas anteriores se pretendía que los países cumplieran con las normas -la idea era cumplir la norma, de manera hasta ritual-, ahora hay que darse por satisfecho en cuanto al cumplimiento del estándar. Ese cambio de filosofía preocupa a todos aquellos que estamos en esto porque nos incorpora un grado importante de incertidumbre y nos lleva a que los países, a través de una serie de mecanismos de sus organismos, deben evaluar el riesgo. Ya no estamos con el enfoque de cumplir estrictamente con lo que está establecido, sino que se pide a los organismos del Estado, y también a los privados, que toda vez que se vean frente a alguna situación en la que tienen que intervenir -sobre todo en la prevención de lavado de activos-, valoren el riesgo. Eso no es fácil. En el documento que recién recibimos y que les entregamos -que aún no hemos traducido, aunque tampoco es definitivo porque se va a aprobar en diciembre; lo que es definitivo es la filosofía- se establecen aquellos elementos que se deben tener en cuenta para valorar, por ejemplo, el riesgo. Se dice que este enfoque de riesgo está orientado a hacer más eficientes los controles tanto de las instituciones financieras como de las profesiones no financieras designadas, para que apliquen mejor sus recursos. Estaríamos hablando, entonces, de orientar la mayor cantidad de recursos y de esfuerzos hacia aquellos sectores y/o actividades que son reputadas como de mayor riesgo, lo cual no implica descuidarse en las otras. Es una filosofía un poco difícil de asimilar. Hay una serie de actividades previstas en lo que queda de este año y para el año que viene tendientes a tratar de entender esta nueva forma de cómo uno va a ser medido y valorado.

El otro aspecto que incorporan las 40 nuevas recomendaciones es un énfasis en que exista mayor transparencia en cuanto a la detección de aquellos que intervienen en los negocios. Ese documento es importante porque es parte de las instrucciones que recibirán los evaluadores a los efectos de aplicar las 40 recomendaciones y relacionarlas con las realidades que encuentran.

Insisto: el propio documento dice que es un borrador; todavía no se está de acuerdo en la definición, aunque sí en la filosofía. Va a ser aprobado en Buenos Aires, entre el 10 y el 14 de diciembre. Lamentablemente, no vamos a poder estar porque tendremos el pleno de GAFISUD, lo cual es muy importante, entre otras cosas, porque asumiremos la Presidencia del Grupo.

Otra de las cosas novedosas de las 40 recomendaciones es que bajan a un grado de detalle sumamente inusual. Por ejemplo, en la recomendación 30 se hace referencia a cómo deben hacerse las investigaciones: en forma paralela a la investigación del delito

precedente, a través de equipos multidisciplinarios de investigación. O sea que se está yendo a un grado de detalle alto y está mostrando una problemática que algunos de los que estamos en esto sentimos que es importante. Este tipo de delitos generalmente no se investigan con los organismos tradicionales, sino que se hace necesaria la conformación de equipos multidisciplinarios que permitan enfrentar organizaciones que son sumamente complejas en su comportamiento y que tienen la posibilidad de mutar permanentemente en sus negocios.

En cuanto a las nuevas amenazas y prioridades, las nuevas recomendaciones plantean el problema de la proliferación de armas de destrucción masiva. No se ha avanzado mucho en las recomendaciones en cuanto a definir qué se entiende por proliferación de armas de destrucción masiva. Hay muy poco a este respecto y estamos a la espera de una mayor definición. Sentimos que puede ser por el lado del financiamiento, pero no es algo que, en principio, parecería afectarnos muy directamente.

También se hace bastante énfasis en la corrupción y en las personas políticamente expuestas. En ese sentido, nos parece que Uruguay anda bastante bien en tanto tiene una lista de personas políticamente expuestas que pocos países tienen y tampoco sentimos que acá tengamos ningún tipo de problema.

Las 40 recomendaciones también incluyen la incorporación del delito fiscal como precedente al lavado de activos. En ese sentido, y sin perjuicio de todo lo que se quiera hablar del tema, el Poder Ejecutivo conformó una Comisión -no recuerdo exactamente cuándo; creo que en mayo- para estudiar este tema. En principio fueron convocados la Dirección General Impositiva, la UIAF del Banco Central del Uruguay, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional Antilavado de Activos. Se avanzó en el estudio de la legislación comparada, pero acaba de dictarse un decreto prorrogando el plazo de esa Comisión -que debía emitir un dictamen en diciembre de 2012- hasta el 31 de diciembre de 2013. Nos pareció que había que avanzar un poco y esperar que se asentara más, sobre todo, en la región. No era conveniente realizar ningún tipo de manifestación en ningún sentido sobre este tema, sino que había que seguir estudiándolo. Esta prórroga no implica que el tema no se siga estudiando y que esa comisión se amplíe -como estaba previsto inicialmente- con componentes del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, del Poder Legislativo y de la actividad privada, sobre todo de la academia.

En materia de financiación del terrorismo, se plantea mayor claridad en las obligaciones. En Uruguay tenemos el Comité Antiterrorismo de Naciones Unidas y estuvimos contestando una serie de requerimientos que nos hacía en esta materia. En general, Uruguay no está con demasiados problemas en este aspecto, pero probablemente haya que discutir algún "aggionarmiento".

En lo que refiere a coordinación y estrategia, que se exigen con bastante claridad en las 40 recomendaciones, Uruguay tiene un diseño prácticamente inmejorable, en tanto tiene la coordinación a nivel de la Presidencia de la República, lo que asegura -en la medida en que se haga bien- que no existe un organismo de mayor jerarquía.

Nosotros ya tenemos una estrategia establecida. Uruguay tiene algo muy importante en lo que refiere a adelantos en cuanto al nuevo escenario. Como decía al principio, el enfoque basado en riesgos genera una serie de incertidumbres, pero nosotros tenemos un muy robusto diagnóstico de riesgo que tiene adelantado ese trabajo, que no es nada fácil y que a nosotros nos implicó casi dos años de labor. Nosotros tenemos nuestra estrategia que se basa fundamentalmente en un diagnóstico de riesgos realizado conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional y con todas las autoridades de

nuestro país involucradas en este tema. Cuando digo todas, me refiero a absolutamente todas: Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Jueces.

En el enfoque basado en riesgos, está presente la filosofía a que nos referíamos, es decir, aplicar los recursos a los sectores en los que se entiende hay mayores riesgos.

También se está haciendo bastante énfasis y llevando a cabo una serie de actividades no solo en las recomendaciones y notas interpretativas, sino también en los discursos que está dando el Presidente del GAFI en cuanto a la inclusión financiera. El concepto es que todo el mundo trabaje con el sistema financiero a efectos de poder controlarlo. En realidad, esos son deseos, nosotros no tenemos una opinión muy clara sobre este tema. Ojalá se pueda hacer, pero, muchas veces, las realidades regionales hacen que este tipo de cosas, que son vistas desde otros lugares del mundo, nos generen algún tipo de desconcierto.

La Recomendación 1 tiene que ver con los riesgos. No sé por qué hemos insistido tanto en los riesgos.

En materia de transparencia, se hace énfasis en la posibilidad de ver el control, los beneficiarios finales y el problema de las personas jurídicas. Recientemente, Uruguay ha hecho un avance en cuanto a las acciones anónimas por acciones al portador. Veremos cómo lo acompasamos con las exigencias que tengan estos organismos, pero ya concretadas en los criterios de evaluación. Lo que acabo de decir es válido también para la Recomendación 24.

Nosotros sentimos y defendemos en todos lados el hecho de que Uruguay no tiene problemas de cooperación internacional, salvo la que puede derivar de mejorar los elementos burocráticos. No sentimos que haya resistencia en ningún sentido.

Nos ha llamado la atención Recomendaciones que establezcan en forma clara aspectos que son exclusivamente operativos como, por ejemplo, el problema de la UIF y su relacionamiento con la información. Veremos cómo se pretende que la UIF comparta información con organismos de investigación y, a su vez, cómo obtiene información.

Esto es algo que debemos tener en cuenta, porque involucra, sobre todo, al Poder Judicial. En el mundo actual, las investigaciones de los aspectos económico- financieros deben ser simultáneas a las investigaciones de los delitos precedentes.

Nosotros tenemos identificados nuestros PEPs, no tenemos demasiados problemas en ese sentido.

Asimismo, ya planteamos nuestra posición en materia de delitos fiscales. No tenemos problemas con los grupos financieros.

Como no soy muy bueno manejando los tiempos de que dispongo, propongo dejar a la Comisión el material que traje para compartir con ustedes. Me gustaría poder contestar las preguntas que tengan para hacerme.

Voy a decir lo que siento con respecto a estas 40 Recomendaciones.

Uruguay tiene una posición importante a nivel internacional. Nosotros vamos a tomar la Presidencia de GAFISUD. Estamos muy involucrados; ha sido un enfoque estratégico que viene desde la Legislatura anterior. Hemos entendido que como somos un país chico, en algunos aspectos, nuestra relación con el GAFI debíamos tenerla a través de los organismos regionales. Estamos en un organismo muy importantes. Nos enorgullece que Cuba venga desde allá arriba a GAFISUD. También hay otros países con los que tenemos excelentes relaciones, pero no sabemos si se logrará una concreción. La próxima semana viajo a Venezuela a realizar una exposición.

Nos sentimos seguros y tranquilos con la percepción que tenemos de lo que está pasando, o puede llegar a pasar, con respecto a las exigencias de los organismos internacionales.

Teníamos la aspiración de que cuando llegáramos a esta reunión, ya estuviera aprobado un decreto por el que se crea una Comisión para la conformación de un texto único, un cuerpo único -puedo no ser correcto desde el punto de vista jurídico- en materia de lavado de activos y financiación de terrorismo. A su vez, implicaría que se realicen todas las modificaciones que se entiendan necesarias por parte de los actores involucrados.

Me estoy refiriendo -por supuesto queremos que ustedes nos dirijan y nos hagan ver por dónde debemos ir- al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo. Ya tenemos terminada la primera etapa que comprende la compilación de absolutamente todas las normas en materia de lavado de activos de los delitos precedentes. Es una compilación hecha por el IMPO en un formidable trabajo que arranca en el siglo XIX.

Nos sentimos tranquilos; sabemos que nos toca un año de mucho trabajo. Nuestra filosofía es compartir con todos lo que tenemos y también aprender unos de otros.

SEÑOR GANDINI.- En primer lugar, quiero decir que es un gusto que nuevamente estén presentes en esta Comisión.

Este es un tema sobre el que tenemos que aprender permanentemente. Es una problemática de este siglo, muy trascendente e importante, y a veces, requiere una dedicación y una especialidad que no tenemos. Por eso, me interesan mucho el material que nos van a dejar y la exposición que han hecho.

Concretamente, quiero preguntar algunas cosas desde el punto de vista práctico.

En Uruguay se desarrollan una serie de actividades que están debidamente reglamentadas. Me refiero al control preventivo de determinados fondos para detectar la posibilidad de que hayan sido generados en el exterior o en el país por actividades ilícitas, y que a través de otras actividades económicas, se produzca el lavado de activos. Hay una cantidad de normas que les permite controlar muy bien: las que involucran a los PEP, las que involucran a los movimientos y cuentas bancarias por determinados montos, las que obligan a determinadas personas a denunciar algunas situaciones cuando ven ciertos movimientos -como es el caso de los escribanos-, etcétera.

Al país están ingresando cantidades importantes de inversiones, muchas de ellas, por negocios típicamente privados o entre privados. Otras son convocadas por actividades de interés público, es decir, por inversiones que convoca el propio Estado a nivel de las empresas públicas, del Gobierno central, de las Intendencias o de los gobiernos departamentales. En este caso, los capitales llegan al país a participar de procesos competitivos para licitar la explotación de bienes en manos del Estado a través de concesiones, autorizaciones, etcétera.

La pregunta es: ¿hay disposiciones que obliguen a analizar la procedencia de los fondos privados para actividades convocadas por organismos públicos cuando tienen origen en otros países? ¿Hay alguna previsión para algún tipo de actividad de mayor riesgo que otra?

Precisamente, el otro día hablábamos en esta Comisión con otras autoridades de algunas actividades que están vistas como de mayor riesgo en materia de lavado y que, por lo tanto, requieren mayor atención. Se hablaba, por ejemplo, de las transferencias en el fútbol, del juego y de otras actividades que mencionó la autoridad que aquí compareció, el Inspector Guarteche.

Entonces, la pregunta es: ¿el Estado aplica métodos preventivos para conocer con quién hace negocios y de dónde vienen los fondos? ¿Aplica normas GAFI?

Para algunas actividades, el Estado requiere que el inversor acredite la disponibilidad de sus fondos. Uno supone que esa disponibilidad debe estar sustentada en informes patrimoniales de la empresa, en informes bancarios, etcétera, y que esos fondos deben estar declarados en el país de origen -en las declaraciones al fisco, por ejemplo- y que cumplen con las normas del país, que deberían ser las GAFI. De esa manera, garantizaríamos el origen de esos fondos, sobre todo, si el negocio de esas empresas está vinculado a algunas de las actividades de riesgo, que miramos con más atención.

En consecuencia, la pregunta es: ¿el Estado se cuida? ¿Observa de dónde vienen los recursos de los inversores que llegan al país a la actividad privada y, en particular, a las actividades convocadas por el Estado para concesiones o inversiones en el sector público? ¿Quién es el responsable de hacerlo y cómo lo hace?

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- Desde mi punto de vista, los distintos responsables son los sujetos obligados de reportar. Eso depende de la transacción que se esté realizando. Si hablamos de fondos, corresponde al sistema financiero. En cualquier otro tipo de transacciones que no impliquen la intervención del sistema financiero, tendríamos los reportes de los distintos agentes que intervengan.

En materia de riesgos, tenemos una metodología muy concreta, que parte de valorar cuáles son los sectores, actividades y/o agentes de riesgo que, inclusive, ponderamos por el impacto que puedan llegar a tener en la economía. ¿Cómo lo hacemos? A través de las tipologías que, por encima de la intuición, nos dan las descripciones de los sectores o actividades -ya no en Uruguay, sino en el mundo entero- que comportan aspectos de riesgo.

En función de eso, podría surgir algún tipo de preocupación especial por determinada transacción; en ese caso, no depende del Estado sino que lo hace la UIF. Esto no es algo que pueda establecerse. Además de los sujetos obligados no tenemos algo en especial que podamos decir merece cuidado; por ejemplo, si no está incluido en los sectores de riesgo.

SEÑOR GANDINI.- Voy a ser más concreto, entonces.

Pongamos el ejemplo de un Ministerio o de una dependencia de un Ministerio que hace una convocatoria para la explotación de un bien propio, sobre el que tiene jurisdicción y para el que hace determinadas exigencias de disponibilidad de recursos en efectivo para hacer la inversión que los oferentes deberán demostrar. Los oferentes son extranjeros y presentan estados de disponibilidad bancaria y estados patrimoniales en sus países, es decir, presentan las declaraciones al fisco de su país. Entre los recursos, aparecen fondos no declarados en su país. Es más: se trata de fondos disponibles en cuentas que están en países de riesgo, porque son los conocidos paraísos fiscales. ¿El organismo está obligado a denunciar esa situación? ¿Para el organismo esa situación es indiferente y puede aceptar los recursos que están disponibles en cuentas bancarias de paraísos fiscales, que no han sido declaradas al fisco de su país -que cobra impuestos sobre las cuentas bancarias en su país y también en el exterior, es decir, sobre rentas generadas en el país y en el extranjero- y que, por lo tanto, no pagan impuestos? Es decir que el oferente presenta ante el Uruguay su estado de declaración fiscal y dice: "Tengo este dinero en estas cuentas bancarias". Como no le alcanza, agrega: "Además, tengo este dinero acá". Pero resulta que el dinero que está allí, está en un paraíso fiscal.

Además, cuando uno mira la declaración que le hizo al fisco de su país, por la que paga impuestos, esa cuenta bancaria no figura.

¿Qué debe hacer el Estado uruguayo ante esa situación? ¿Está obligado a denunciarla? ¿Está obligado a aceptarla? ¿No debe sospechar? ¿No debe dar cuenta a la Secretaría Antilavado o a algún otro organismo? Si se tratara de un escribano, debería hacerlo; tengo claro que es así, y que si no lo hace, sería él quien incumple. Un Ministro que está en conocimiento de esta situación declarada documentalmente ¿debería hacerlo? Aclaro que todo esto es teórico.

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- Precisamente, hoy no, porque el delito fiscal no es delito precedente en el lavado de activos. Es una brecha, uno de los agujeros que tiene el Estado y el sistema financiero en su totalidad.

Esto yo no lo puedo avalar, no digo que sea así, pero hay países limítrofes que dicen que las inversiones en nuestro país son fruto de los capitales que fugan de sus arcas fiscales. El delito tributario no es un delito precedente en el lavado de activos; nosotros estamos inhibidos y tenemos muchos ejemplos.

Hace un tiempo, España tenía problemas con Sean Connery, quien no había pagado sus impuestos y había hecho algunas inversiones; también las hizo en La Paloma. Nosotros no pudimos ni siquiera empezar a hablar del tema, porque no es delito, es un poco lo que percibe el GAFI. Eso no quiere decir que una persona que tenga un comportamiento de ese tipo, desde el punto de vista negocial, pueda dar una imagen de uno u otro sentido. Pero nosotros estamos absolutamente inhibidos de intervenir. Lo mismo pasó con Brasil.

Recientemente, se ha divulgado en la prensa el problema de una ONG, Una iglesia, que tenía un problema de delito fiscal en Brasil; esa iglesia también está aquí, pero, lamentablemente, no hemos podido accionar sobre ella. Los Jueces, al igual que nosotros, saben que el delito tributario no es precedente.

SEÑOR GANDINI.- Pero más allá de la existencia o no de delito, si la actividad es de riesgo, llega al país a invertir en una actividad de riesgo, obtiene fondos en su país y tiene cuentas en un paraíso fiscal que no declara en su país, pero que genera esos recursos a su país ¿Uruguay no debe observar esa situación? Porque al final, termina asociándose a lo que quiere prevenir que no ingrese al país, independientemente de que constituya o no delito. ¿No es la obligación del buen administrador hacer saber ese tipo de circunstancias cuando alguien está confesando una actividad?Alguien puede decir: "Yo, en mi país, tengo esto y declaro por esto, pero en un paraíso fiscal, tengo varios millones de dólares disponibles que no declaro en mi país y que por algo los tengo en un paraíso fiscal. Los generé en mi país, pero los pasé para una cuenta afuera. Y ese es el dinero que voy a usar para invertir en su país". Estoy seguro que va a hacer lo mismo con el dinero que genere en mi país. Es una apreciación mía. Pero, insisto, el buen administrador ¿no debería observar esa circunstancia para que no queden en la mera teoría las normas que el Parlamento aprueba? ¿Qué pasaría con un escribano que constate esta situación? ¿Está obligado a denunciarla?

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- Si constata que esa situación es así, no. Es lo perverso que tiene este régimen. ¿Qué se trata de hacer cuando estamos con el problema de incorporar al delito fiscal como delito precedente? Que se ha detectado en montón de situaciones -no me estoy refiriendo a Uruguay- que la justificación para el ingreso al sistema financiero de este dinero, que luego se ha comprobado que es del narcotráfico, ha sido fruto de evasión tributaria.

Acá hubo un sonado caso de juicio simulado que se dice que fue uno de los mejores en el mundo hecho por el Banco Mundial en el que la defensa y el acusado salieron del juicio estableciendo que el dinero que tenían era de defraudación tributaria. Naturalmente, esto no lleva a que uno tenga un juicio de valor positivo acerca de esa persona, pero desde el punto de vista estrictamente de los mecanismos de lavado de activos, ese es el tema.

Fíjense que dentro de no mucho tiempo, estaremos en esta Comisión pidiendo que incorporen el delito fiscal.

SEÑOR GANDINI.- No entendí lo del escribano.

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- El escribano lo que tiene que verificar es el origen de los fondos. Si esos fondos no son delito para lavado de activos, parecería que no está obligado a declararlo. Lo cual no quiere decir que su prudencia no lo lleve a hacerlo. Es más, hay algunas verificaciones que pueden hacerse en algunos integrantes del sistema financiero que el informe del gerente establece que conoce y sabe que esos ingresos son así, aunque no estén de acuerdo con las declaraciones tributarias. Ese es un gran tema. Capaz que yo, escribano, sí lo reportaba. Pero no se les puede responsabilizar.

¿Cuál podría ser el comprobante? Algún tipo de situación que compruebe que justifique esos ingresos. Si lo puede hacer, no debería exigirse la declaración tributaria. Generalmente, la declaración tributaria se exige al revés. La tipología de lavado de activos más conocida viene de uno de los individuos más importantes del Grupo Capone que lo que hacía era, a través de las lavanderías de lana -que no eran lavanderías de ropa-, bendecir ingresos que venían de otro lado a través de declaraciones tributarias. Ingresos que no eran producto de una actividad comercial, sino de actividades criminales, los beatificaba con declaraciones tributarias.

Las declaraciones tributarias lo que hacen es justificar ingresos que, por más que paguen impuestos, pueden ser fruto de actividades criminales.

SEÑOR BERNINI.- Cómo ha cambiado el mundo. Al capital financiero internacional, hasta hace poco -en la década del 90, época en que fue el paradigma de lo que era el movimiento de capitales sin justificación-, en muchos países se le adjudicaba el rol, precisamente, de paraíso fiscal, con secreto bancario a ultranza, con SAFIs -como pasaba en Uruguay-, sociedades anónimas financieras de inversión, un invento increíble. Por suerte, en la legislatura pasada lo derogamos y dimos un tiempo para eso.

Ese modelo de país que, desde el punto de vista político, se veía como natural y éticamente correcto -todavía hay voceros que lo defienden- tuvo varias expresiones; en la región no tengo ninguna duda de que era Uruguay.

Lo increíble es cómo fuimos mudando, a partir de que el capitalismo central se dio cuenta de que se estaba comiendo la cola. Pido disculpas por hablar en términos tan populares, pero objetivamente sabemos que la especulación financiera, etcétera, ahora revienta en los países centrales. Es increíble cómo se estimulaba el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, como todo era un gran entrevero a partir de esta realidad.

Este brevísimo análisis, que me parece de orden introducir en tan rico intercambio, me lleva a preguntar si podemos afirmar que el mundo camina hacia un punto en el que el delito fiscal va a ser inexorablemente un delito precedente para el lavado de activos, el crimen organizado, etcétera. En Uruguay hace tiempo que venimos debatiendo esto, y hay voces que están en contra; es más, se niegan a firmar tratados -por lo menos fundamentan políticamente por qué no firman tratados de información tributaria con otros países- alegando la soberanía nacional como un problema, puesto que la estaríamos

avasallando en la medida en que firmáramos dichos tratados. Ese debate está instalado acá en el Parlamento.

Entonces, la realidad internacional, la legislación, la jurisprudencia mundial, ¿tiende definitivamente a calificar al delito fiscal como un delito precedente del lavado de activos, crimen organizado, etcétera?

SEÑOR ASTI.- Gran parte de mi pregunta fue formulada por el compañero Bernini, pero me parece importante aclarar un aspecto de la respuesta al señor Diputado Gandini.

En un mundo que mayoritariamente, pero no de manera unánime, aplica el concepto de renta personal a los efectos tributarios, el concepto de si existe delito fiscal o no por tener dinero en lo que podríamos llamar paraíso fiscal también depende de las jurisdicciones de las que estemos hablando, porque un dinero perfectamente puede provenir de una actividad lícita y sacarse del país, como hacíamos habitualmente los uruguayos. Es decir, mientras no me graven ese dinero, yo puedo depositar en un paraíso fiscal. Podrá ser muy mal visto que deposite en un paraíso fiscal, pero generé lícitamente ese dinero y lo deposito en un paraíso fiscal. Eso es difícil cuando todavía existen muchos países que no gravan los activos que se envíen a otro país, porque tienen como principio la territorialidad, cosa que Uruguay ha defendido y, como dijo el señor Diputado Bernini, muchos lo siguen haciendo a ultranza, y no acepta ninguna modificación, como la que aprobamos recientemente para gravar activos financieros en el exterior.

Esa falta de unanimidad en los conceptos tributarios dificulta mucho el concepto fiscal para determinar este tipo de situaciones.

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- Naturalmente, voy a dar una opinión personal.

El señor Diputado Bernini pregunta si el mundo tiende a que los delitos fiscales serían precedentes al lavado de activos, el crimen organizado, etcétera; creo que sí. Algunos analistas adjudican al GAFI la condición de ser el organismo internacional más poderoso que ha existido y que va a existir. Por ejemplo, voy a mencionar el Fatca, a través del cual Estados Unidos impone que todas sus instituciones financieras, estén donde estén, deben remitir información de sus ciudadanos -informalmente sabemos que algunas personas están renunciando a su ciudadanía-, cuando sabemos que otros países van a utilizar los mismos mecanismos. Esto es claramente un indicador de hacia dónde vamos.

Realmente creo que los países tienen que defender su soberanía, pero dentro de un concepto donde se valore muchísimo el bienestar de su gente, la población, que es uno de los elementos que integran el concepto de nación. Esto es algo que se debe defender en el mundo actual.

Cuando nos preguntamos si incorporamos tal cosa u otra -por supuesto, son ustedes como legisladores quienes deben decidir-, analizamos cómo hacemos para que nuestro sistema financiero, cuando negocia con el resto del mundo, no sea perjudicado o cuando nuestros bienes que van al exterior no sean perjudicados. Una de las cosas en las que estamos trabajando, y que analizaremos en la próxima reunión, es en un observatorio de análisis estratégico, de reciente creación, en el ámbito de la Secretaría, y uno de los aspectos para nosotros muy importante es lo que hemos dado en llamar "el grado de perjuicio percibido". No es lo mismo un país que vende un solo producto al resto del mundo, que otro que tiene un grado de apertura y transacción muy grande en cuanto al perjuicio que tendría si está incluido en una lista, y ese es un aspecto que tenemos que valorar. "Fulano está en la lista", se dice, "Sí, pero tiene 200:000.000 de habitantes". Entonces, el perjuicio que representaría para ese país en sus transacciones con el resto

del mundo es diferente que en el caso de un país cuya transacción es de menor envergadura. En ese sentido, estamos en camino.

Nuestro propósito es crear esa comisión, que pedimos especialmente que la integren, que nos asesoren y ayuden, y que transitemos ese camino juntos para saber cómo vienen las cosas

Esta es nuestra aspiración, absolutamente convencidos de que ese es el camino por el que debemos andar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La próxima sesión ordinaria sería el 13 de diciembre, pero el licenciado Carlos Díaz no puede concurrir. Entonces, si no hubiera objeciones, nos volveríamos a reunir con el Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos el 6 de diciembre a la hora 14 y 30, porque en la semana previa algunos debemos concurrir a la Comisión de Lavado de Activos y Crimen Organizado del Parlatino, donde se está preparando un evento muy importante enfocado en la lucha contra el crimen organizado a nivel de toda América.

En alguna medida, la presencia de esta Secretaría obedeció, además de informar a esta Comisión, a obtener insumos para las presentaciones que haremos en esa Comisión del Parlatino.

SEÑOR DÍAZ FRAGA.- Aquí estaremos con mucho gusto, con toda la información que podamos proporcionar, y nos adelantamos al concepto que manejamos en la estrategia: a nuestro entender, crimen organizado y lavado de activos es casi lo mismo. Es decir, no concebimos actividad criminal que no tenga por objeto hacerse de un beneficio económico.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece mucho vuestra presencia y ya los invitamos a una sesión extraordinaria para el 6 de diciembre a la hora 14 y 30.

Se levanta la reunión.



EL GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL

(Financial Accion Task Force)

PRESIDENCIA

SNA

Secretaría Nacional Antilavado

¿Qué es el Gafi ?

El GAFI es un grupo intergubernamental, creado en 1989 por el G 7 que establece estándares, y desarrolla y promueve políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Actualmente cuenta con 33 miembros: 31 países y dos organizaciones internacionales; y más de 20 observadores; cinco grupos regionales estilo GAFI y más de 15 organismos o grupos internacionales.

Secretaría Nacional Antilavado

MIEMBROS DEL GAFI

- Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca,, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia,, Hon Kong-China, Islandia, India, Irlanda, Italia, Japón, Republica de Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Portugal, Federación de Rusia, Singapur, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, y Estados Unidos, Unión Europea, Consejo de Cooperación para los Estados Arabes del Golfo.- (Baréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y Emiratos Arabes Unidos)
- .



MIEMBROS ASOCIADOS AL GAFI

- Grupo Asia / Pacífico sobre Lavado de Dinero (APG)
- Acción Financiera del Caribe (GAFIC)
- Consejo de Europa, Comité de Expertos sobre la Evaluación de Medidas contra el blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo (MONEYVAL)
- Eurasia Group (EAG)
- Este y Sur de África contra el Lavado de Dinero Group (ESAAMLG)
- Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Dinero en América del Sur (GAFISUD
- Grupo Inter Gubernamental Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental (GIABA)
- Medio Oriente y África del Norte Grupo de Acción Financiera (MENAFAT)
- .

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Observadores del GAFI

- Banco Africano de Desarrollo, Anti-Money Comité de Enlace Lavado de la zona del franco, Banco Asiático de Desarrollo, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria,. Secretara del Commonwealth, Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo , Banco Central Europeo, Eurojust, Europol, Grupo de Finanzas Internacionales Supervisores Centre

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Observadores del GAFI

- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, Fondo Monetario Internacional, Organización Internacional de Comisiones de Valores, Interpol, Organización de los Estados Americanos / Comisión Interamericana contra el Terrorismo (OEA / CICTE), Organización de los Estados Americanos / Comisión Interamericana para el Control del Abuso (OEA / CICAD), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Grupo de Trabajo sobre Lavado de Dinero en África Central (GABAC), Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD) , Banco mundial, Organización Mundial de Aduanas (OMA)

PRESIDENCIA

SNA

Secretaría Nacional Antilavado

GAFISUD

Organización intergubernamental de base regional.- Se creó formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, por los representantes de los gobiernos de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay

PRESIDENCIA
SNA
Secretaría Nacional Antilavado

PAISES MIEMBROS DE GAFISUD

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.-

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

OBSERVADORES EN GAFISUD

- Alemania, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo de Expertos en Lavado de Activos de Cicad-O.E.A., Grupo E.G.M.O.N.T., España, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, Francia, Guatemala, Interpol, Naciones Unidas y Portugal.-

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

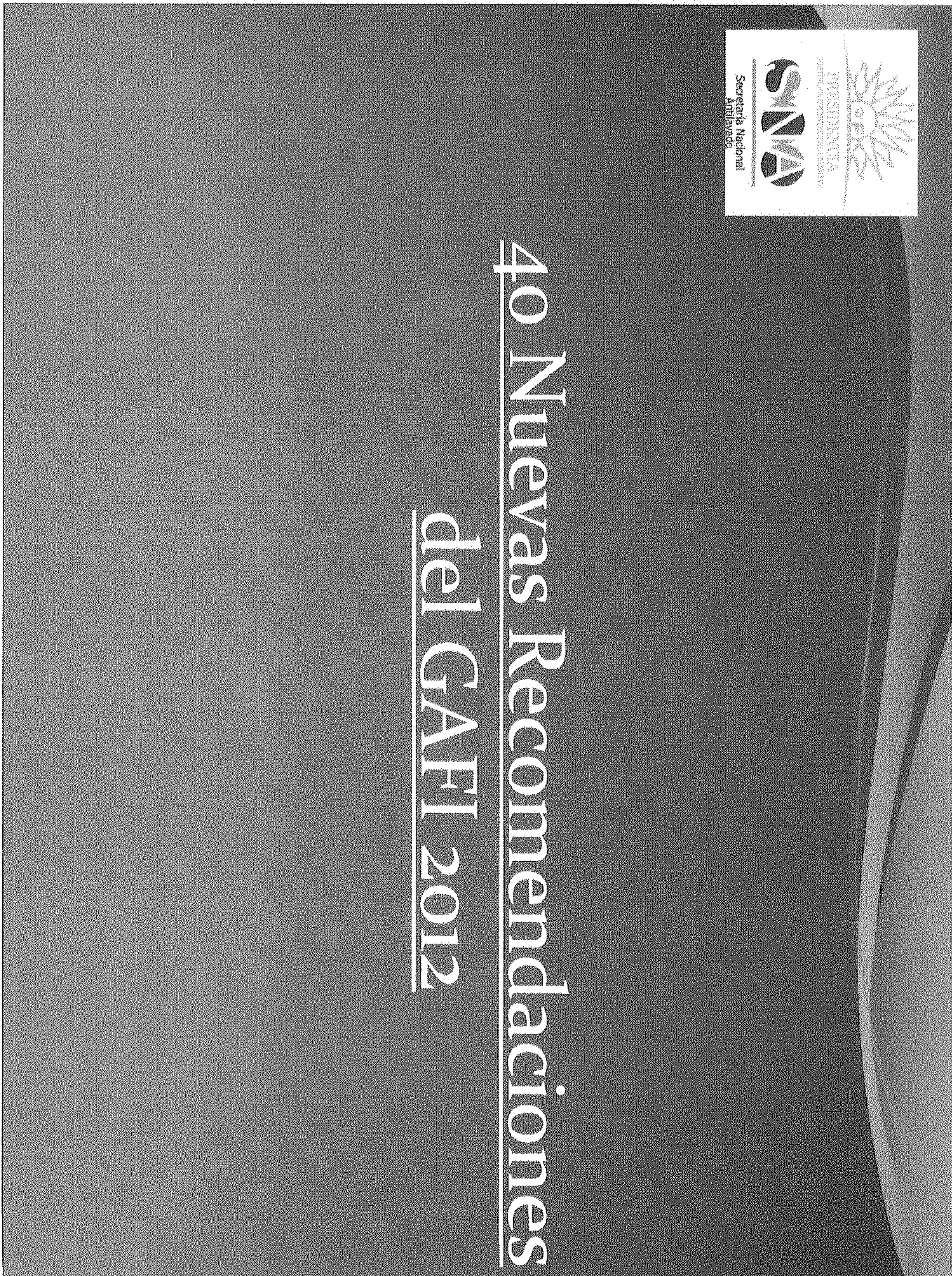
Las Recomendaciondes del GAFI

- Las Recomendaciones cubren todas las medidas que los sistemas nacionales deberían tener en vigor dentro de sus sistemas penales y normativos; las medidas preventivas que deben ser tomadas por las instituciones financieras y otras profesiones y actividades; y la cooperación internacional.



Evolucion de las Recomendaciones del GAFI

- 1990 – 40 Recomendaciones para combatir el mal uso del sistema financiero por los lavadores del dinero de la droga.
- 1996 – Fueron revisadas para incluir otros delitos precedentes y son suscritas por 130 países.-
- 2001- Se incorpora la financiación del terrorismo como temas del Gafi.- (8 recomendaciones + 1).- 40 +9.-
- 2012.- Se establecen nuevamente 40 Recomendaciones y se incorpora la proliferación de armas de destrucción masiva y el delito fiscal.


PRESIDENCIA
Secretaría Nacional Antilavado
40 Nuevas Recomendaciones
del GAFI 2012

PRESIDENCIA

SNA

Secretaría Nacional Antilavado

Objetivos

- **Reforzamiento de los estándares** en las áreas en las que existe mayor riesgo o en las que su implementación debería mejorarse. Los estándares se expandieron para tratar con nuevas amenazas tales como la Proliferación; aportar claridad en temas como el de la Transparencia y la Corrupción.
- **Mejoramiento de su enfoque**, el EBR posibilitará que las Instituciones Financieras y APNFDs apliquen mejor sus recursos.

PRESIDENCIA

SNA
Secretaría Nacional Antilavado

Principales cambios

- EBR
- Transparencia
- Cooperación internacional
- Aspectos operativos
- Nuevas Amenazas y Prioridades
  - La Proliferación
  - Corrupción y Peps
  - Delitos fiscales
- FT
- Mayor claridad en obligaciones.
- Coordinación y estrategia

PRESIDENCIA

SNA

Secretaría Nacional Antilavado

ENFOQUE BASADO EN RIESGOS

- Los países deben entender los riesgos de LA y FT que los afectan
- Los sistemas ALA/CFT deben adaptarse a la naturaleza de sus riesgos
- Aplicar medidas intensivas donde los riesgos sean mayores y aplicar medidas simplificadas en donde sean menores.-
- Favorece la mejor aplicación de recursos y la Inclusión Financiera como fuera solicitado por el G20

RECOMENDACIÓN 1

- Los países deben:
- identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT
- tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones dirigidas a evaluar los riesgos,
- aplicar recursos para asegurar que se mitiguen con eficacia los riesgos.
- Partiendo de esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en el riesgo a fin de asegurar que las medidas para impedir o mitigar el LA/FT sean proporcionales a los riesgos identificados. (riesgos mayores y menores)
- exigir a los sujetos obligados identificar, evaluar y tomar una acción eficaz para mitigar sus riesgos (doble función).-

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Transparencia

- La falta de transparencia acerca del control y propiedad de las personas jurídicas, fideicomisos y otros tipos de vehículos corporativos, o acerca de las partes involucradas en una transferencia electrónica favorecen el uso de estos instrumentos para el lavado de activos.-
- Debe contarse con información fidedigna respecto al beneficiario final, propiedad de sociedades etc.
- Mayores requisitos en la información que debe acompañar las transferencias

PRESIDENCIA
SNA
Secretaría Nacional Antilavado

RECOMENDACION 24

- **Obligaciones para sociedades y fideicomisos**

Debe existir información adecuada, precisa y oportuna sobre el Beneficiario final y el control de las mismas, las autoridades deben poder tener acceso a tiempo.

Países que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que estas no sean utilizadas indebidamente para LA y FT.

Información disponible para sujetos obligados

PRESIDENCIA
SNA
Secretaría Nacional Antilavado

Cooperación Internacional

Se intenta mejorar aun mas la cooperación internacional formal e informal.

Se presenta la posibilidad del decomiso sin sentencia penal

Mantenimiento de la confidencialidad de los requerimientos

Creación de un fondo de activos decomisados

Posibilita la cooperación informal diagonal o entre contrapartes.

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Aspectos operativos

Recomendaciones 29 a 32

Se expandieron las recomendaciones sobre fuerzas garantes del cumplimiento de la ley y las UIFs.

Se clarifica el rol de las agencias ALA/CFT.

Rec 29 La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de las entidades informantes, y debe tener acceso, a tiempo, a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente.

Análisis estratégico, para identificar las tendencias y patrones y para determinar las amenazas y vulnerabilidades. Puede ayudar a definir políticas y metas para la UIF o para otras entidades

PRESIDENCIA

SNA
Secretaría Nacional Antilavado

RECOMENDACION 29

- Comunicación espontanea o bajo requerimiento
- Además de la información que las entidades reportan a la UIF por ROS, la UIF debe ser capaz de obtener y utilizar información adicional de las entidades informantes como sea necesario para efectuar su análisis apropiadamente.
- Debe tener acceso a la gama más amplia posible de información financiera, administrativa y del orden público.
- Egmont

PRESIDENCIA
SNA
Secretaría Nacional Antilavado

Fuerzas Garantes

- Se debe desarrollar una investigación financiera proactiva paralela al perseguir el LA, delitos determinantes asociados y el FT
- Deben utilizarse una amplia gama de técnicas. Estas técnicas incluyen: operaciones encubiertas, intercepción de comunicaciones, acceso a sistemas computarizados y envíos controlados.

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Fuerzas Garantes

- Información sobre si las personas naturales o jurídicas tienen cuentas o controlan cuentas.
- Mecanismos para identificar activos sin notificación previa al propietario.
- Al realizar investigaciones de LA y FT deben ser capaces de pedir toda la información relevante en poder de la UIF.
- Los países deben utilizar también, cuando sea necesario, grupos multidisciplinarios permanentes o temporales especializados en investigaciones financieras o de activos.



Nuevas Amenazas y Prioridades

Proliferación:

- Preocupación internacional
- Las Recs aplican las sanciones financieras y controles bajo petición del Consejo de Seguridad de las NNUU
- Rec 7: Se debe implementar sanciones financieras dirigidas para cumplir con las Res del CS ONU
- Se exige congelar sin demora los fondos u otros activos de, y asegurar que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición de, directa o indirectamente, o para el beneficio de, alguna persona o entidad designada

PRESIDENCIA

SNA
Secretaría Nacional Antilavado

Corrupción y PEPs

- Se refuerzan los controles para PEPs (R12)
  - PEPs nacionales
  - PEPs de organizaciones internacionales

Debe exigirse a las instituciones financieras que tomen medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP local o una persona que tiene o a quien se le ha confiado una función prominente en una organización internacional. En los casos de una ***relación comercial de mayor riesgo con dichas personas***, debe exigirse a las Ifs que apliquen medidas intensificadas de control

PRESIDENCIA

SNA Secretaría Nacional Antilavado

Delitos Fiscales

- Se extendió la lista de delitos precedentes a delitos fiscales serios. (impuestos directos e indirectos)
- Esto posibilitará ampliar el enfoque de los poderes de las autoridades que persiguen el LA.
- El delito de contrabando continua existiendo y mejorado por aumento de poderes a las aduanas.



Grupos financieros

- Obligaciones para grupos financieros
  - Una institución financiera puede delegar a un tercero que forma parte del mismo grupo financiero, pero todo el grupo debe aplicar requisitos de DDC, mantenimiento de registros, etc.
  - Los programas de los grupos financieros contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo deben ser aplicables a todas las sucursales y filiales de propiedad mayoritaria del grupo financiero.

PRESIDENCIA

SNA

Secretaría Nacional Antilavado

ETAPAS

2012

- Traducción del Texto
- Adopción de las 40 Recs
- Autoevaluación

2013

- Adopción de la Metodología
- Capacitación de evaluadores
- Comienzo de la 4ta ronda

¡MUCHAS GRACIAS!



Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay

Secretaría Nacional Antilavado de Activos

Lic. Carlos Héctor Díaz Fraga

Torre Ejecutiva Plaza Independencia 710

Montevideo-Uruguay

Teléfono (598 2 150 1283)

E-mail: cdiaz@presidencia.gub.uy

09/11/2012

≠